



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

المسؤولية التأديبية والانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية

نبيلة محمود عياد عوض

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1440هـ - 2018م

المسؤولية التأديبية والانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية

إعداد:

نبيلة محمود عياد عوض

بكالوريوس: حقوق من جامعة القدس (فلسطين).

المشرف: د.عدنان عمرو.

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام من كلية الحقوق / عمادة الدراسات العليا / جامعة القدس.

1440هـ - 2018م



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
برنامج ماجستير القانون

إجازة الرسالة

المسؤولية التأديبية والانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية

اسم الطالبة: نبيلة محمود عياد عوض
الرقم الجامعي: 21510002

المشرف: الدكتور عدنان عمرو

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 26 / 12 / 2018 من لجنة المناقشة المدرجة
أسمائهم وتوقيعهم:

التوقيع:
التوقيع:
التوقيع:

1. رئيس اللجنة المناقشة: د. عدنان عمرو
2. ممتحناً داخلياً: د. عبد الملك الريماوي
3. ممتحناً خارجياً: د. عبد الناصر ابو سمهدانة

القدس - فلسطين

1440هـ - 2018م

الإهداء

إلى من جعل من الصعب سهلاً إلى من مهد إلى الطريق فكان سر وجودي...

أبي العزيز

إلى من حملتني وهنا على وهن و فرحت لفرحي و حزنت لحزني إلى من لأجلها أقف اليوم...

أمي الحبيبة

إلى من شاركتهم تفاصيل حياتي لحظة بلحظة و منهم استمد قوتي و بهم يتلاشى ضعفي

إخوتي وأخواتي

إلى أستاذي الذي أعتز وأفتخر به الذي لولا مساعدته ودعمه لما تمكنت من إتمام رسالتي

فالفخر كل الفخر و الاعتزاز بأن أقول أنك أستاذي الذي أسير على خطاه...

أستاذي يزن العفيفي

إلى اللواتي وقفن إلى جانبي وقدمن المساعدة والنصح لي، إلى اللواتي لن أنساهن ما حبيت

صديقاتي

الباحثة

نبيلة محمود عياد عوض

إقرار

أقر أنا معدة الرسالة بأنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الدراسة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل درجة عليا لأية جامعة أو معهد آخر.

التوقيع:

الاسم: نبيلة محمود عياد عوض.

التاريخ: 2018/12/26

الشكر والتقدير

إلى من لا يتوانى عن شكره أحد الله عز وجل
كما وأتقدم بجزيل الشكر إلى مشرفي الدكتور عدنان عمرو، أشكره على ما قدم لي من مساعدة
وعلى إشرافه لهذه الرسالة
وأشكر الأساتذة المناقشين
وأقدم بالشكر إلى رئيس جامعتي الدكتور عماد أبو كشك الذي منحني فرصة إكمال الدراسات
العليا
والشكر العظيم لجامعتي العريقة جامعة القدس
إلى أساتذتي في كلية الحقوق
إلى مكاتب جميع جامعات فلسطين وأخص بالشكر مكتبة جامعة القدس الرئيسية
شكر خاص للأجهزة الأمنية الفلسطينية التي قدمت لي المساعدة من أجل إتمام هذه الرسالة

الباحثة

نبيلة محمود عياد عوض

المخلص

تسعى هذه الدراسة إلى البحث في المسؤولية التأديبية والانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية، وذلك باستخدام الأسلوب التحليلي الوصفي والأسلوب المقارن والأسلوب التاريخي الذي تم استخدامه في الفصل الأول حيث تم ذكر القوانين الناظمة للخدمة العسكرية الفلسطينية عبر التاريخ.

وقد قمت بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول، يستعرض الفصل الأول ماهية قوى الأمن الفلسطينية من خلال التطرق إلى تعريفها وإلى أقسامها.

أما عن الفصل الثاني، فقد قمت فيه بالتطرق إلى شرح الإطار القانوني للمساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن من خلال تفصيل للمخالفات التأديبية وعقوباتها وضماناتها.

وبخصوص الفصل الثالث، فقد بينت فيه الإطار القانوني للمساءلة الانضباطية، حيث تطرقت إلى شرح المخالفات الانضباطية وعقوباتها التي تفرض على الضباط وضباط الصف والأفراد.

وفي الخاتمة توصلت إلى عدة نتائج أهمها، أن الجريمة التأديبية وردت على سبيل المثال وأن العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر، وبأن المشرع في تنظيمه للمخالفة الانضباطية قد خرج عن القواعد العامة المألوفة، حيث أن الأصل أن تكون هذه المخالفة محددة بنص القانون بحكم أنها أحد أنواع الجريمة الجنائية في حين جعلها المشرع غير محددة، بشرط أن تكون النتيجة المترتبة عليها تضر بالنظام الثوري.

وكما توصلت في دراستي إلى عدد من التوصيات ومن أهمها، بأن يصدر لائحة تنفيذية لقانون الخدمة في قوى الامن الفلسطينية تنظم مسألة توقيع الجزاء التأديبي.

Disciplinary and Punitive Liability of Members of Palestinian National Security Forces

Prepared by : Nabila Mahmoud Ayyad Awad

Supervised by : Dr. Adnan Amro

Abstract

This abstract aims at investigating the disciplinary and punitive liability of members of Palestinian National Security Forces through the descriptive analytical method, and the comparative and historical style used in Chapter I, where the laws governing the Palestinian Military Service were mentioned throughout history.

The abstract is divided into three (3) chapters; Chapter I discusses the nature of the Palestinian National Security Forces addressed by its definition and divisions.

Chapter II explains the legal framework of punitive liability of the members of Palestinian National Security Forces by detailing the punitive violations, its sanctions and guarantees.

Chapter III shows the legal framework of disciplinary liability by explaining disciplinary violations and its sanctions imposed over officers, non-commissioned officers and individuals.

In conclusion, I have come up with several outcomes, mainly: the punitive crime is mentioned, as example but not exclusively, where punitive sanctions are exclusively mentioned, and legislator while stipulating the disciplinary violations has deviated from the common general rules where, in principle, such violations shall be determined by the law, since it is one of the criminal offense types. However, the legislator has made it undetermined; provided that the result is that it is jeopardizing the revolutionary system.

I have also concluded several recommendations to be adopted, mainly: the Council of Ministers shall issue an executive rule for the Law of serving in the Palestinian Security Force which shall regulate the matter of disciplinary sanction to be made.

فهرس المحتويات

أ	إقرار
ب	الشكر والتقدير
ج	الملخص
د	Abstract
هـ	فهرس المحتويات
1	المقدمة
2	أهمية الدراسة:-
2	أهداف الدراسة
2	منهج الدراسة
3	معوقات الدراسة
3	إشكالية الدراسة

الفصل الأول

ماهية قوى الأمن الفلسطينية.

5	المبحث الأول:- مفهوم قوى الأمن
6	المطلب الأول:- التعريف بقوى الأمن
6	الفرع الأول:- التعريف اللغوي لقوى الأمن
8	الفرع الثاني:- التعريف القانوني لقوى الأمن الفلسطينية
10	المطلب الثاني:- الإطار القانوني الذي يحكم قطاع الأمن في فلسطين
11	الفرع الأول:- التشريعات الناظمة لقطاع الأمن في فلسطين قبل العام 1994
14	الفرع الثاني:- التشريعات الناظمة لقطاع الأمن في فلسطين بعد العام 1994
18	المبحث الثاني:- تقسيمات قوى الأمن الفلسطينية
20	الفرع الأول:- الشرطة
22	الفرع الثاني:- الدفاع المدني

- 23.....الفرع الثالث:- الأمن الوقائي.....
- 24.....الفرع الرابع:- الضابطة الجمركية.....
- 26.....المطلب الثاني:- قوى الأمن الخارجي.....
- 26.....الفرع الأول:- قوى الأمن الوطني.....
- 31.....الفرع الثاني:- المخابرات العامة.....

الفصل الثاني

المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

- 34.....المبحث الأول:- المخالفات التأديبية.....
- 36.....المطلب الأول:- الواجبات الملقاة على عاتق منتسبي قوى الأمن.....
- الفرع الأول:- الواجبات التي نص عليها قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة
2005.....
- 36.....
- الفرع الثاني:- الواجبات التي أوردتها القرار بقانون بشأن الشرطة رقم (23) لسنة 2017.....
- 40.....
- الفرع الثالث:- الواجبات الواردة في القرار بقانون بشأن الهيئة القضائية لقوى الأمن رقم (2) لسنة
2018.....
- 41.....
- المطلب الثاني:- المحظورات التي يتعين على منتسبي قوى الأمن تجنبها.....
- 41.....
- الفرع الأول:- المحظورات المالية.....
- 42.....
- الفرع الثاني:- المحظورات غير مالية.....
- 43.....
- المبحث الثاني:- العقوبات التأديبية وضماناتها.....
- 47.....
- المطلب الأول:- العقوبات التأديبية.....
- 48.....
- الفرع الأول:- العقوبات التأديبية الخاصة بالضباط.....
- 48.....
- الفرع الثاني:- العقوبات التأديبية الخاصة بضباط الصف والأفراد.....
- 57.....
- المطلب الثاني:- ضمانات توقيع الجزاء التأديبي.....
- 60.....
- الفرع الأول:- الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي.....
- 61.....
- الفرع الثاني:- الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.....
- 62.....

الفصل الثالث

المساءلة الانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

- 67.....المبحث الأول:- مفهوم المخالفة الانضباطية.
- 68.....المطلب الأول:- تعريف المخالفات الانضباطية.
- 68.....الفرع الأول:- تعريف المخالفة الانضباطية في التشريعات المقارنة.
- 70.....الفرع الثاني:- تعريف المخالفة الانضباطية في التشريع الفلسطيني.
- 72.....المطلب الثاني:- تقسيمات المخالفة الانضباطية.
- 73.....الفرع الأول:- المخالفات الانضباطية الواقعة داخل نطاق الخدمة العسكرية.
- 80.....الفرع الثاني:- المخالفات الانضباطية الواقعة خارج نطاق الخدمة العسكرية.
- الفرع الثالث:- أفعال معاقب عليها انضباطياً سواء تم ارتكابها داخل أو خارج نطاق الخدمة العسكرية.
- 82.....
- 86.....المبحث الثاني:- العقوبات الانضباطية.
- 87.....المطلب الأول:- العقوبات الانضباطية التي توقع بحق الضباط وإجراءات توقيعها.
- 87.....الفرع الأول:- العقوبات الانضباطية الخاصة بالضباط.
- 91.....الفرع الثاني:- إجراءات توقيع العقوبة الانضباطية بحق الضباط.
- المطلب الثاني:- العقوبات الانضباطية التي تفرض على ضباط الصف والأفراد وإجراءات توقيعها.
- 92.....
- 92.....الفرع الأول:- العقوبات الانضباطية الخاصة بضباط الصف والأفراد.
- الفرع الثاني:- الإجراءات المتبعة في توقيع العقوبات الانضباطية على ضباط الصف والأفراد.
- 95.....
- 96.....الخاتمة.
- 99.....توصيات الدراسة.
- 100.....قائمة المصادر والمراجع.

المقدمة

لا ريب أن وضع فلسطين السياسي يختلف عن أي دولة أخرى بحكم أنها الدولة الوحيدة التي لا زالت تحت الاحتلال الإسرائيلي فضلاً عن التعاقب على حكمها أنظمة سياسية مختلفة، بدءاً من خضوعها للحكم العثماني، و من ثم الانتداب البريطاني، إلى أن قامت دولة إسرائيل على جزء من أراضي فلسطين، والحقت الضفة الغربية للحكم الأردني بينما خضع قطاع غزة إلى الإدارة المصرية، وبقي الحال على ما هو عليه حتى العام 1967م، حيث احتلت إسرائيل ما بقي من فلسطين - الضفة الغربية وقطاع غزة - وأخضعته إلى إدارتها. وبقي الوضع إلى أن حصل تطور سياسي مهم بتاريخ 13/9/1993 المتمثل في توقيع اتفاقية أوسلو ما بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وشكلت هذه الاتفاقية نقطة البداية في إنشاء القطاع الأمني في فلسطين.

وأشارت المادة (8) من اتفاقية إعلان المبادئ إلى طبيعة العلاقة بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الأمني، وتوال صدور القوانين¹ التي تنظم بعض أقسام قوى الأمن التي نظمت بعض المسائل المتعلقة بالخدمة العسكرية. و صدر عام 2005 قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) والذي نظم الخدمة في قوى الأمن المختلفة، إذ قسّم قوى الأمن إلى قوات الأمن الوطني وجيش التحرير الوطني الفلسطيني، و قوى الأمن الداخلي، و المخابرات العامة ونص على أي قوة أخرى تستحدث ضمن القوات الثلاث.

ونظم قانون الخدمة في قوى الأمن موضوع التأديب، والذي يهدف بالأساس إلى الحرص على كرامة وهيبة المؤسسة الأمنية من خلال النص على جزاءات تُفرض على منتسبي قوى الأمن حال ارتكابهم لمخالفة، ذلك أنه من الممكن أن يقوم المنتسبين لقوى الأمن بأفعال تتنافى مع حسن اطراد وانتظام عمل المؤسسة الأمنية، ومن بين هذه الأفعال ما يشكل مخالفة تأديبية والمذكورة في القانون على سبيل المثال وليس الحصر تطبيقاً لمبدأ " لا عقوبة إلا بنص "، ووضع عدد من الضمانات لتوقيع هذه العقوبة أهمها على الإطلاق حق الطعن القضائي أمام محكمة العدل العليا، وهذا الأمر ينطبق على الضباط إذ لم يذكر المشرع العقوبات التأديبية الخاصة بضباط الصف والأفراد.

وفيما يتعلق بالمخالفة الانضباطية فهي من بين الأفعال التي يقوم بها منتسبي قوى الأمن، والأصل أن تكون محصورة على اعتبار أنها تشكل أحد أنواع الجريمة الجنائية والتي يطبق عليها

¹ - ومن هذه القوانين، قانون الدفاع المدني رقم 3 لسنة 1998، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، ...

مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص "، ولكن المشرع في تنظيمه لهذه المخالفات في قانون العقوبات الثوري لسنة 1979 خرج عن القواعد العامة وجعلها جريمة غير محددة، شريطة أن تضر هذه المخالفات بالنظام الثوري.

أهمية الدراسة:-

تكمن أهمية هذه الدراسة بما يلي :-

أولاً:- الأهمية النظرية.

معرفة أن القرار الإداري الصادر من جهة التأديب متوافقاً مع نص القانون أم لا من خلال الطعن لإلغاء هذا القرار لدى محكمة العدل العليا والتي تعد ضماناً مهمة جداً لمنتسبي قوى الأمن والتي من خلالها تتم حمايتهم.

ثانياً:- الأهمية العملية.

ستضيف هذه الدراسة معلومات تخدم المؤسسة الأمنية في مجال مساءلة منتسبي قوى الأمن سواء من ناحية تأديبية أو من ناحية انضباطية، حيث تعد هذه الدراسة من أوائل الدراسات المتخصصة في فلسطين.

أهداف الدراسة.

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي :-

أ. بيان سبب عدم وجود عقوبات تأديبية خاصة بضباط الصف والافراد.

ب. التمييز ما بين المخالفات التأديبية والانضباطية.

ت. ابراز دور محكمة العدل العليا الفلسطينية من خلال بسط رقابتها على القرارات الإدارية

الصادرة عن سلطة التأديب وفحص المشروعية من عدمها.

منهج الدراسة.

لقد سلكت في هذه الدراسة المنهج التحليلي الوصفي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية الخاصة في موضوع هذه الدراسة ومن خلال تحليل الأحكام القضائية وشرح آراء الفقهاء، كما اتبعت المنهج المقارن في بعض أقسام الرسالة من خلال المقارنة ما بين القوانين الفلسطينية

والقوانين المقارنة، كما أتبعنا المنهج التاريخي من خلال التطرق للقوانين الناظمة للخدمة العسكرية عبر التاريخ لكافة الأنظمة السياسية الحاكمة لفلسطين، بدءاً من الحكم العثماني وصولاً للاحتلال الإسرائيلي وتوقيع اتفاقية أوسلو والتي أفرزت تنظيم القطاع الأمني.

معوقات الدراسة.

- أ. قلة المؤلفات المتخصصة التي تعالج موضوع هذه الدراسة.
- ب. المعلومات المأخوذة من قبل الأجهزة الأمنية التي لها علاقة بموضوع هذه الدراسة قليلة جداً.
- ت. قلة أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية المنشورة التي عالجت موضوع الطعن بإلغاء القرارات الإدارية الخاصة بالتأديب في أجهزة قوى الأمن.

إشكالية الدراسة.

تكمن المشكلة الحقيقية في هذه الدراسة في التمييز بين المخالفة التأديبية والمخالفة الانضباطية لتحديد الأساس القانوني لتأديب منتسبي قوى الأمن تأديبياً وانضباطياً، وما هي إجراءات توقيع هذه العقوبات، وهل يوجد ضمانات قانونية لحماية منتسبي الأجهزة الأمنية من انحراف وتعسف القادة الأمنيين في حال توقيع هذه العقوبات؟؟

ولإجابة عن هذه الإشكالية، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول على النحو الآتي:-

الفصل الأول:- ماهية قوى الأمن الفلسطينية .

المبحث الأول:- مفهوم قوى الأمن.

المبحث الثاني:- تقسيمات قوى الأمن الفلسطينية.

الفصل الثاني:- المساءلة التأديبية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

المبحث الأول:- المخالفات التأديبية.

المبحث الثاني :- العقوبات التأديبية وضماناتها.

الفصل الثالث :- المساءلة الانضباطية لمنتسبي قوى الأمن الفلسطينية.

المبحث الأول:- مفهوم المخالفات الانضباطية.

المبحث الثاني:- العقوبات الانضباطية.

الفصل الأول

ماهية قوى الأمن الفلسطينية.

يتميز الإنسان بأنه مدني بالطبع، فهو بفطرته يميل إلى التجمع بصورة مختلفة بدءاً من الأسرة إلى العشيرة إلى القرية ثم إلى المدينة، إلى أن وصل إلى ذلك التنظيم المتطور، الذي يطلق عليه (الدولة)، والتي تتميز عما سواها من تجمعات عناصر أو أركان محددة وروابط معينة. ومع أن المدن اليونانية القديمة كانت تمثل دولاً كل في إطار محيطها، ورغم ظهور العديد من الإمبراطوريات (كالرومانية والفارسية²)، وكذلك (الإمبراطورية العثمانية) بخصائصها وسماتها المميزة إلا أن مصطلح الدولة بمفهومه الحديث لم يظهر إلا في القرن السادس عشر³.

ولقد تطور مفهوم وظائف الدولة من التركيز على وظيفة الدفاع عن نفسها ورد العدوان الخارجي عن إقليمها، عن طريق وجود جيش مسلح يتولى الذود عن حدودها وحماية استقلالها والحفاظ على كرامتها، لتصبح وظيفة الأمن الداخلي من أولوياتها، والتي تتلخص في حماية أرواح أفراد الشعب وممتلكاتهم، وبث الطمأنينة والسلام في ربوع الدولة وكفالة حقوق مواطنيها، وفي سبيل ذلك تستخدم الدولة القوة المادية المتمثلة في الشرطة للحفاظ على أرواح المواطنين وأموالهم وأعراضهم، ولاستتباب الأمن والنظام في البلاد، وأخيراً تتولى الدولة وظيفة إقامة العدالة بين الناس، بواسطة القضاء⁴، وهي ما تسمى بالوظائف الأصلية أو الرئيسية والتي تعد الحد الأدنى من الخدمات التي يقع على عاتق الدولة تحقيقها⁵.

² - هاني علي الطهرواي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص23، نقلاً عن: محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص23.

³ - المرجع السابق، نقلاً عن: كمال غالي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، هامش ص19.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص133.

⁵ - إبراهيم شيجا، محمد عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، 2005، ص109.